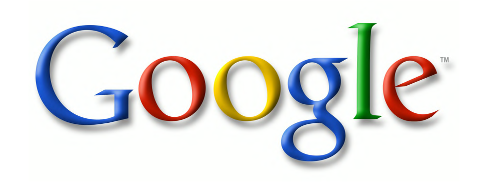
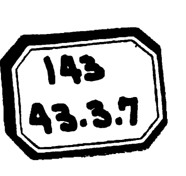




VA VASSEUR

L'ORGANISATION D'UNE JURIDICTION ARBITRALE INTERNATIONALE




143
43.3.7



PUBLICATIONS DE L'INSTITUT INTERNATIONAL
DE LA PAIX. — N° 8

L'Organisation
d'une
Juridiction Arbitrale Internationale

Par A. VAVASSEUR

ANCIEN AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS, ANCIEN MAIRE DU 2e ARRONDISSEMENT

Mémoire primé en second au Concours sur l'Arbitrage International ouvert par le Bureau international de la Paix.

Classification décimale : 341.64

La guerre est un fléau qu'il faut détruire.
L'Arbitrage international peut et doit conduire à ce but.



MONACO
INSTITUT INTERNATIONAL DE LA PAIX
—
1907

L'Organisation d'une Juridiction Arbitrale Internationale

PUBLICATIONS DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE LA PAIX. — N° 8 * * * * * * * *

L'Organisation d'une Juridiction Arbitrale Internationale

Par A. VAVASSEUR

ANCIEN AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS, ANCIEN MAIRE DU 2e ARRONDISSEMENT

Mémoire primé en second au Concours sur l'Arbitrage International ouvert par le Bureau international de la Paix.

Classification décimale : 341.64

La guerre est un fléau qu'il faut détruire.
L'Arbitrage international peut et doit conduire à ce but.



MONACO
INSTITUT INTERNATIONAL DE LA PAIX
1907

10/20/36

PRÉFACE

Le Mémoire de M. A. Vavasseur, primé au Concours sur l'Arbitrage international ouvert par le Bureau de Berne, est une réponse précieuse à quelques-unes des questions posées dans l'enquête ouverte en Novembre dernier par « l'Institut international de la Paix » de Monaco.

Nous sommes heureux de publier ce Mémoire éminemment digne de l'attention des membres de la IIe Conférence de La Haye et d'en faire la suite au No 5 des publications de l'Institut.

Bien que l'Arbitrage ne soit peut-être qu'une étape vers la paix, vers la Justice internationale et vers la Fédération ou Union juridique des nations, il n'y en a pas moins grande utilité à donner à cette institution tout le perfectionnement possible. Les pacifistes de la fin du siècle dernier, en préconisant cette manière de résoudre les conflits internationaux, et la Ire Conférence de La Haye, en consacrant partiellement leurs théories et leurs efforts, ont créé un courant avec lequel il ne serait ni utile, ni possible de rompre.

Il y a tout lieu de croire que la IIe Conférence de La Haye ne fera que compléter et perfectionner l'œuvre de la première, en perfectionnant l'Arbitrage dans le sens de M. Vavasseur.

Quelque désireux que nous soyons de voir aborder par la Conférence la question du désarmement ou au moins de la réduction des armements, nous ne pouvons guère conserver d'espoir à ce sujet après les échanges de vue qui ont eu lieu récemment. Il ne semble pas que la formule exacte du désarmement ou de la réduction ait encore été donnée. Les éléments de la solution sont sans

doute épars dans plusieurs esprits. Dans l'état actuel de la question il semble bien que le désarmement ou la réduction des armements ne sera qu'une conséquence de l'amélioration des relations internationales, de la compénétration des nations et de l'accroissement de leur confiance réciproque. « Limitation générale, proportionnelle et simultanée des armements », « concours de chaque état proportionné à ses ressources intérieures pour la défense commune » sont des formules qui paraissent présupposer l'Union juridique ou au moins la confiance. Or l'Arbitrage, surtout l'Arbitrage prévu et organisé par des traités, en vue de cas particuliers et même de peu d'importance ou avec des réserves, a fortiori, *l'Arbitrage obligatoire est éminemment un acte de confiance internationale et par suite un acheminement vers l'Union juridique. Voilà pourquoi l'Arbitrage est une solution pratique quoique imparfaite.*

Mais nul n'ignore que la solution idéale est dans l'Union juridique et dans la création d'un Parlement international ouvert à toutes les nations, où chacune serait représentée proportionnellement à sa valeur, où résiderait le pouvoir législastif international, et qui serait muni de tous les organismes correspondants à ceux qui maintiennent la paix entre les citoyens, mais qui laisserait en même temps une large place aux rivalités légitimes et à la concurrence loyale, qui respecterait ces inégalités de fait, ces supériorités reconnues qui constituent un des attraits de la vie et de la lutte pour la vie, comme elles constituent une des meilleures sanctions providentielles du bien et du mal ici-bas, du fait qu'elles font généralement prévaloir les bons et déchoir les méchants.

L. Pichot,
Président de l'Institut International de la Paix de Monaco.

L'Organisation d'une Juridiction Arbitrale Internationale.

Organisation d'un système complet d'Arbitrage international applicable à toutes les nations. — L'idée gagne les sympathies générales. — La Convention de La Haye. — Grand progrès moral. — Troisième étape de la civilisation.

Le Bureau international permanent de la paix, siégeant à Berne (Suisse), vient de prendre une heureuse initiative. Il met au concours un projet, relativement nouveau, mais qui, depuis quelques années, a fait dans les esprits d'immenses progrès. Conçu dans la conscience de quelques penseurs isolés, il est parvenu à s'imposer à l'attention générale, à recruter de nombreux adhérents parmi les hommes politiques les moins sujets à l'illusion, et même à gagner la sympathie des chefs de puissants Etats.

Le sujet a pour but l'établissement de la paix entre les nations, par l'organisation d'une juridiction arbitrale internationale.

A l'origine il fut accueilli par les railleries des esprits forts, des sceptiques qui osent dire, avec Bismarck, que le monde ne peut être gouverné que par la force. Ils ne sauraient apercevoir qu'il y a aussi dans l'homme des sentiments généreux permettant d'espérer l'avènement de cette justice, toujours immanente, qui doit enfin sortir des ténèbres pour

régir les rapports entre les peuples comme entre les particuliers.

Ils essaient de nous accabler de leurs sarcasmes. Nous sommes, disent-ils, des théoriciens à courte vue, construisant une humanité de fantaisie, des rêveurs obstinés, des chercheurs d'idéal, et pour tout dire, des faibles d'esprit ne méritant que la pitié de ces hommes supérieurs par leur bon sens pratique, par leur raison infaillible. Ils se décernent un brevet de sagesse et nous qualifient de fous.

Mais qui sera juge entre nous? Ils invoquent le passé et nous l'avenir; ils glorifient la guerre, qui certes a inspiré de nobles passions, des actes d'héroïsme, et ils ne veulent pas voir les maux qu'elle entraîne, ces massacres d'êtres humains qui deviennent, avec les armes de plus en plus perfectionnées, d'horribles boucheries. Les champs de bataille sont des champs de carnage et le courage personnel doit même en être éliminé comme inutile; c'est le canon qui décide de la victoire; le vainqueur sera celui qui en aura le plus.

Ils arguent de la guerre récente entre la Russie et le Japon pour soutenir que la guerre est et sera toujours inévitable et ils triomphent de l'impuissance des pacifistes. Mais précisément l'argument se retourne contre eux ; car tous, tous sans exception, frémissent d'épouvante au spectacle de ces tueries effroyables, qui n'ont pas même le mérite de donner un résultat, laissant les armées ennemies en observation l'une devant l'autre, plus préoccupées de la défensive que de l'attaque. La guerre devenant de plus en plus meurtrière tuera la guerre, elle reculera devant l'horreur; la chair à canon se lassera de servir de pâture à toutes les ambitions ; et par un phénomène qui semble contradictoire, on verra de ce désastre matériel surgir le progrès moral où l'humanité sera contrainte de s'abriter désormais.

Le progrès moral, ils le nient en vain ; aujour-

d'hui même et sous nos yeux, apparaît comme une lueur d'espérance. Il tend à se réaliser et à passer dans les faits: la Convention de La Haye a donné le signal de cette résurrection de la justice internationale. On ne saurait trop relire le préambule de cette Convention, où les représentants des Puissances proclament à la face de l'univers attentif « qu'ils « reconnaissent la solidarité qui unit les membres de « la Société des nations civilisées, qu'ils veulent « étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment « de la justice internationale, qu'il importe de con- « sacrer dans un accord international les principes « d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité « des Etats et le bien-être des peuples ».

C'est pour la première fois que de telles paroles sont prononcées devant le monde moderne; on ne saurait trouver d'analogue dans les temps anciens que le dogme évangélique annonçant aux hommes la bonne nouvelle de la fraternité. A une époque plus moderne en 1791, il y eut aussi la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen,* substituant au despotisme antique, la liberté, la légalité, la dignité, qui doivent constituer désormais le patrimoine inaliénable de l'individu affranchi, devenu le maître de ses destinées.

Ce sont là comme les trois étapes successives parcourues par l'humanité en marche vers une civilisation qui toujours se perfectionne et nous rend meilleurs.

L'avènement de ces idées nouvelles apporte chaque fois des changements si profonds dans l'ordre établi, qu'on peut, sans exagération, y voir une véritable révolution. L'Evangile est une révolution morale ; la Déclaration des droits de l'homme une révolution politique; la Convention de La Haye une révolution, ou, si l'on veut, une évolution pacifique.

Il faut rendre justice à tous, même au souverain qui fut le promoteur de cette convention, malgré la

guerre où il a été entraîné. Ce sera pour le czar Nicolas II un éternel honneur.

*
* *

Définition et application de l'Arbitrage.— L'Arbitrage privé, économique, international.

Après ces réflexions préliminaires, et avant d'aborder le fond même du sujet que nous voulons traiter, nous pensons qu'il ne sera pas inutile de donner une définition de l'arbitrage, d'en rechercher les origines, d'indiquer sa raison d'être, de dire comment il s'est introduit dans la pratique, et quelles sont les applications diverses qui en ont été faites.

L'arbitrage est une convention, ou selon le mot consacré par l'usage, un compromis, ayant pour but de permettre aux parties en désaccord, pour éviter de recourir à la justice officielle, de choisir des arbitres chargés de statuer sur leur différend, et à la décision desquels elles s'engagent à se soumettre.

On peut distinguer trois sortes d'arbitrage, selon les intérêts différents auxquels il s'applique.

Il y a l'arbitrage privé, entre particuliers : c'est le plus fréquent, et c'est à lui surtout que convient la définition que nous venons de donner.

Il y a, en second lieu, l'arbitrage que nous dénommerons économique, parce qu'il intervient entre capitalistes et travailleurs.

Il y a enfin l'arbitrage international, le dernier venu et qui parait destiné à un grand avenir.

L'arbitrage privé, type primitif et longtemps unique de cette convention, remonte à la plus haute antiquité ; on le voit apparaître dans une loi de Solon, qui voulait que la sentence en fut irrévocable, c'est-à-dire absolument obligatoire. Il fut longtemps en honneur à Athènes ; et à Rome, il fut inscrit dans

la loi des Douze Tables, qui lui assura la même autorité que la loi de Solon.

En France, au temps du Moyen-Age, il fut accueilli avec moins de faveur ; les Parlements lui étaient hostiles, par jalousie de métier peut-être. On le vit au contraire acclamé par la Révolution ; il obtint la place d'honneur dans la nouvelle organisation de la Justice. C'est en effet l'art. 1er de la loi du 24 août 1790 qui institue l'arbitrage. Le législateur révolutionnaire n'hésite pas à le présenter « comme le moyen le plus raisonnable de terminer les différends entre les hommes ». Il fait plus : il prétend enchaîner l'avenir à son œuvre, et par une disposition formelle, il défend aux législateurs futurs de jamais rien édicter contre la faveur due aux compromis arbitraux.

On ne devait pas en rester là. Grâce à l'enthousiasme qui soulevait alors tant de passions généreuses et ne reculait devant aucun obstacle, l'arbitrage forcé fut sur le point de devenir la juridiction de droit commun ; la Constitution de 1793 institua même des arbitres publics élus par le peuple.

Mais la réaction ne tarda pas à survenir et l'arbitrage eut à subir des alternatives variées : une loi de l'an IV abolit d'abord l'arbitrage forcé ; la loi organique sur les tribunaux, du 27 ventôse, an VIII, maintint l'arbitrage volontaire ; mais en 1808, lorsqu'on rédigea le code de Procédure civile, l'autorité gouvernementale devenue toute puissante, n'entendait pas subir de telles défaillances ; animée du même esprit que les anciens parlements, elle fit décider que les sentences arbitrales seraient susceptibles d'appel et de cassation, en daignant admettre toutefois la nomination d'arbitres, amiables compositeurs ayant le pouvoir de statuer en dernier ressort.

Cette liberté laissée aux parties est un hommage rendu à la puissance de l'idée d'arbitrage, et le législateur autoritaire, qui semblait vouloir s'en

dégager, en subissait encore le prestige, en décrétant l'arbitrage forcé pour les conflits concernant les sociétés commerciales. Mais sous le second empire, une loi du 17 juillet 1856 supprime ce dernier vestige de liberté juridique, montrant une fois de plus comment des lois d'intérêt privé sont liées au sort des oscillations politiques. Et les tribunaux, plus jaloux que jamais de leurs prérogatives, annulèrent la clause compromissoire qui permettait de soumettre à des arbitres les difficultés à naître entre les parties.

En second lieu, disons quelques mots de l'arbitrage économique. Dans ce domaine nouveau pour lui, l'arbitrage va retrouver la faveur dont il jouissait autrefois ; il devient la préoccupation des hommes politiques qu'inquiètent les conflits sans cesse renaissants entre patrons et ouvriers ; ne pourrait-on pas s'en servir pour prévenir ou faire cesser ces grèves nombreuses, menaçantes pour la tranquillité publique et qui amènent des bagarres, sanglantes quelquefois, avec des ruines et des misères pour tous?

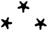
Une loi du 28 décembre 1892 a, en effet, institué dans ce but des comités de conciliation et d'arbitrage, destinés à fonctionner, soit par l'initiative des intéressés, soit par celle du juge de paix agissant d'office pour les mettre en mouvement et arriver à constituer un arbitrage. Deux circulaires ministérielles, du 23 janvier et du 19 février 1893, s'efforcent de donner les moyens de mettre en action cette législation nouvelle. Il sera organisé des conseils permanents, autorisés à rendre des sentences arbitrales, mais ne jouissant que d'une simple autorité morale, et, à ce sujet la seconde, circulaire adresse un appel énergique à l'opinion publique qui doit exercer sur les esprits sa puissante influence.

Enfin, à la date du 15 novembre 1900, un projet de loi fut présenté à la chambre des requêtes par M. Waldeck-Rousseau, Ministre de l'Intérieur, et

M. Millerand, Ministre du Commerce, dans le louable dessein de règlementer et pacifier les grèves; et l'arbitrage y joue un rôle important; les conseils de travail reçoivent le pouvoir de rendre d'office des sentences qui auront force de convention obligatoire pour un délai de six mois.

Nous sommes donc dans un milieu favorable pour une nouvelle extension de l'arbitrage ; s'il est un remède aux discordes qui éclatent entre les individus, pourquoi ne pourrait-il servir dans celles qui divisent les peuples eux-mêmes? Le rapprochement et l'analogie s'imposent. Dans tous les cas, c'est la même idée qui apparaît, le désir de maintenir ou de rétablir la paix entre des adversaires et d'éviter une guerre, mortelle aux intérêts ou aux personnes.

Dans l'arbitrage individuel, c'est le procès qu'on écarte, c'est-à-dire la guerre judiciaire avec les désastres qu'elle entraîne pour la fortune de l'une ou l'autre partie. Dans l'arbitrage international, c'est la vie humaine qui est sauvegardée ; l'horrible guerre est répudiée comme le legs d'un passé barbare ; c'est un nouveau pas, un pas immense et bienfaisant dans la voie de la civilisation.



Question posée par le Bureau de Berne. — Système complet d'Arbitrage international. — Lacunes de la Convention actuelle. — Manière de la compléter en maintenant ses bases.

Mais ce progrès est-il réalisable, et quel sera le mode d'organisation à employer pour faire fonctionner avec succès cette nouvelle juridiction?

Telle est la question à résoudre; et voici en quels termes elle est formulée par le Bureau International de Berne :

« 1° Quelles sont les conditions à remplir par

« l'arbitrage international pour constituer un sys-
« tème complet de justice entre les nations?

« 2° Quelles sont les conventions internationales à
« conclure pour que ce système soit applicable à l'en-
« semble des nations, et comment parvenir le plus
« rapidement possible à la conclusion de ces conven-
« tions? »

Le Bureau de Berne fait ainsi abstraction de la Convention de La Haye à laquelle il ne fait même aucune allusion; elle est à ses yeux comme inexistante, puisqu'il demande un système complet, laissant aux concurrents toute indépendance pour l'organiser.

Pourquoi ce silence gardé sur cet acte important, point de départ de la grande réforme pacifique que l'on veut réaliser et, pour le dire en un mot, l'âme de la juridiction nouvelle? Ce n'est point dédain assurément, car il y a une manifeste communion d'idées entre les membres du Bureau de Berne et les auteurs de la Convention; et si celle-ci semble éliminée, cela ne signifie nullement qu'il ne faille en tenir aucun compte, et qu'il soit défendu de puiser aux mêmes aspirations.

Mais la Convention a le tort d'être incomplète, de contenir des lacunes qui la frappent d'inertie et d'impuissance. Tout le monde le reconnait aujourd'hui et M. Frédéric Passy, que nous nous plaisons à proclamer l'un des plus illustres apôtres de l'arbitrage international, déclarait récemment qu'il fallait espérer « que les gouvernements, avertis par une
« triste expérience, s'empresseraient de compléter
« par des mesures plus efficaces les premières obli-
« gations contractées par les nations à la Confé-
« rence de La Haye, et dont le monde n'aura pas
« attendu en vain la promesse ».

C'est évidemment la même pensée que celle du Bureau de Berne; il faut compléter la Convention et, à ses yeux, le meilleur moyen c'est de formuler un

système complet d'organisation arbitrale, sur les bases mêmes de la Convention dont un éminent homme d'Etat, M. de Mourawieff, ministre de la Justice de Russie, faisait un jour ce magnifique éloge : « L'arbitrage de La Haye demeure un rem-« part de la justice, de la vérité et de la raison, un « espoir sublime d'un avenir meilleur ».

* * *

Origine et but de la Convention de La Haye. — Son organisation imparfaite reconnue par son texte même.

Cette convention à jamais fameuse, il importe donc de l'étudier avec la plus grande attention, pour se pénétrer de son esprit, et le faire passer dans le nouvel acte à établir.

C'est à la date du 29 juillet 1899 que les chefs de vingt-six Etats ont signé à La Haye une Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Le texte de la Convention ne comprend pas moins de soixante-un articles dont il n'est pas nécessaire de donner ici le texte intégral, il suffira d'en analyser les dispositions essentielles :

Une cour permanente d'arbitrage est instituée à La Haye (art. 20).

Chacune des vingt-six Puissances signataires devra désigner, à titre de membres de la cour, quatre personnes disposées à accepter les fonctions d'arbitre (art. 23).

Il y a un conseil administratif permanent, composé des représentants diplomatiques des Puissances signataires (art. 28), ayant pour président le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas. Ce conseil a sous sa direction et sous son contrôle un bureau international, également permanent, siégeant aussi à La Haye (art. 21).

En cas de conflit entre deux ou plusieurs Puissan-

ces contractantes, les autres Puissances pourront offrir leur intervention à titre de bons offices et de médiation amicale (art. 1 et 2).

Quant aux parties en litige, elles peuvent établir soit une convention internationale d'enquête, soit une convention d'arbitrage (art. 10 et 13). Et les autres Puissances doivent se faire un devoir de leur rappeler que la cour permanente leur est ouverte (art. 27).

On aperçoit immédiatement l'imperfection de cette organisation. Quoi de plus anormal que la constitution de cette cour d'arbitrage? Elle est déclarée permanente, et à vrai dire, elle n'existe pas à l'état de corps judiciaire et cela est si vrai que le texte lui-même en fait l'aveu non déguisé; l'art. 20 stipule en effet que les parties s'engagent à l'organiser. Cette soi-disant cour de justice n'est qu'un mythe, un trompe-l'œil.

Quels sont les membres qui la composent? Les membres du Conseil administratif en font-ils partie? Le texte est muet. Même incertitude pour les membres du bureau international. Il est vrai qu'il doit y avoir quatre arbitres désignés par chacune des Puissances signataires « à titre de membres de la Cour ». Mais que signifie cette expression équivoque? En seront-ils membres actifs, avec voix délibérative, ou consultative? Ces deux fonctions d'arbitre qui a un caractère individuel, et de membre de la Cour qui a un caractère collectif, ne sont-elles pas inconciliables?

***

Efforts des amis de la paix pour compléter la Convention (Associations, Fédérations, Unions, Congrès, le Bureau de Berne).

Il ne reste plus, pour composer la Cour, que les chefs d'Etat signataires de la Convention; mais le texte ne contient pas un mot d'où l'on puisse induire

qu'ils constituent un corps judiciaire, ayant à se réunir pour délibérer soit à époques régulières, soit même accidentellement. Les puissances restent isolées après comme avant, et le texte en fait ici encore un étrange aveu en stipulant (art. 59) que les puissances signataires doivent, pour adhérer à la Convention, s'adresser, non à la Cour qui est décidément un être imaginaire, mais aux puissances signataires elles-mêmes, considérées individuellement.

Ainsi ce grand contrat, ce contrat si solennellement annoncé au monde, serait réduit à l'impuissance. Mais heureusement cette défaillance inattendue devait susciter les efforts des amis de la paix pour maintenir et relever une œuvre qui leur était chère. De toutes parts, en France comme à l'Etranger, et par leur généreuse initiative, il fut créé un nombre considérable d'associations privées, dites sociétés de la paix, dont la plupart sont fédérées pour accroître leur influence et généraliser leur action.

C'est ainsi qu'en France nous avons la Délégation permanente des Sociétés Françaises de la paix; à Berne, en Suisse, il y a le Bureau International auquel se rattachent les sociétés de tous les pays. Il prend sa tâche au sérieux, en mettant au concours le sujet que nous étudions.

Déjà, depuis un certain temps, et même bien avant qu'intervînt la Convention de La Haye, il préoccupait l'opinion publique: dès l'année 1888 il se fondait à Paris, sur l'initiative d'hommes politiques appartenant à divers pays, une Union interparlementaire pour l'arbitrage qui tient des conférences périodiques. L'une des dernières a eu lieu à Saint-Louis sur l'invitation des Américains. C'est là que M. Roosevelt a annoncé qu'il allait faire un appel aux autres nations, en vue d'une IIe Conférence de La Haye destinée, a-t-il dit formellement, à compléter l'œuvre de la première.

Pour activer la propagande, il a été créé de nom-

breux journaux dont les principaux en langue française sont *La Revue de la Paix, La Paix par le Droit, Les Etats-Unis d'Europe.*

Enfin, il se tient fréquemment des congrès français et internationaux qui ne se livrent pas seulement à des dissertations théoriques, mais qui formulent des vœux et adressent même des pétitions aux Gouvernements.

Dans l'un des derniers Congrès tenu à Boston en Octobre 1904 il a été décidé qu'il était « nécessaire d'accroître le fonctionnement et l'autorité du tribunal arbitral de La Haye. »

Il ne faut pas croire que, malgré ses imperfections, la Convention de La Haye soit restée sans résultat ; de nombreux traités d'arbitrage ont été conclus entre diverses nations, et nous avons vu comme un souffle pacifique passer sur les gouvernements et les peuples, les poussant à renier les vieilles querelles, les jalousies hostiles, pour examiner avec calme et résoudre avec équité les causes de désaccord pouvant encore exister entre eux.

C'est à cette grande impulsion qu'obéit le Bureau international de Berne, en provoquant l'étude de la convention nouvelle qui doit organiser la juridiction d'arbitrage. Cette étude, nous allons enfin l'aborder.

PREMIÈRE PARTIE

Subdivision de la question.— Méthode à suivre

Nous avons rapporté plus haut le questionnaire rédigé par le Bureau de Berne. Il comprend deux questions qui ne se confondent pas et qu'il faudra examiner successivement ; la première, qui demande la formule d'un système complet de justice internationale, est de beaucoup la plus importante.

Avant tout il faut rechercher la méthode la plus logique pour atteindre le but cherché. Or il y en a deux possibles : ou bien faire abstraction complète de la Convention de La Haye et rédiger une convention entièrement nouvelle ; ou établir une simple convention additionnelle pour compléter et modifier la première sur les points qui ont besoin de l'être.

Les deux méthodes ne sont pas exclusives et peuvent se concilier.

Il paraît injuste d'éliminer la Convention de La Haye, qui n'est pas et ne doit pas être abrogée ; ce serait faire injure aux chefs d'Etat qui ont eu l'honneur de la signer et montrer envers eux une véritable ingratitude. Elle contient d'ailleurs de nombreuses dispositions qui doivent être maintenues, et dont on ne pourrait s'emparer sans une sorte de plagiat.

Ces dispositions auront donc leur place dans la convention additionnelle qui contiendra en même temps les dispositions nouvelles et modificatives.

Recherchons d'abord quelles sont les dispositions de l'ancienne Convention à conserver ?

Elle est divisée en quatre titres ainsi libellés :

Titre Ier. — Du maintien de la paix générale.

Titre II. — Des bons offices et de la médiation.

Titre III. — Des commissions internationales d'enquête.

Titre IV. — De l'arbitrage international.

Ce dernier titre est subdivisé en trois chapitres.

Chapitre Ier. — De la justice arbitrale.

Chapitre II.— De la Cour permanente d'arbitrage.

Chapitre III. — De la procédure arbitrale.

Le tout est terminé par une série de dispositions générales (*).

Le titre Ier est le principe même de la convention : les parties s'engageant à employer tous leurs efforts pour le règlement pacifique des différends internationaux. Il doit donc être conservé sans aucun changement.

Le titre II est l'équivalent de ce que le code français de procédure appelle un préliminaire de conciliation ; la formule même du titre II ne laisse aucun doute à cet égard. Il fait donc partie intégrante du système et doit être conservé. Les bons offices et les médiations peuvent s'exercer de deux manières : soit par un recours direct des puissances en conflit (art. 2 et 8), soit par une offre de médiation de la part des puissances amies, et il est à noter que cette offre peut intervenir même pendant les hostilités (art. 3). Mais ce sont de simples conseils sans aucune force obligatoire qui sont ainsi donnés. En résumé, ces tentatives de conciliation n'ont qu'une valeur morale et il ne pouvait en être autrement ; le conciliateur sortirait de son rôle en voulant s'imposer ; on ne voit pas le juge de paix partir en guerre contre le plaideur qui refuse de l'écouter. Il paraît cependant qu'il ne faut pas désespérer ; les puissances signataires ayant elles-mêmes formellement déclaré (art. 19) qu'elles se réservaient de recourir à de nouveaux accords en vue de rendre l'arbitrage obligatoire.

En attendant, on ne saurait trop regretter que,

(*) V. Le texte de la convention, Rép. Dall. 1901.4.84.

dans l'horrible guerre qui a désolé l'Extrême-Orient, elles n'aient pas osé offrir leurs bons services aux parties belligérantes : ce n'était pas seulement pour elle un droit, mais encore un devoir formellement écrit dans l'art. 27 de la Convention ; on eût voulu de leur part un peu moins de pusillanimité diplomatique et un peu plus d'humanité.

Il y aura lieu de prévenir une aussi coupable inaction pour l'avenir, et l'on verra, quand nous examinerons le titre IV, quel serait le moyen d'y remédier.

Le titre III offre aux parties en litige un autre moyen d'éviter les hostilités, lorsqu'il y a entre elles une simple divergence d'appréciation sur des points de fait ; c'est de constituer une commission spéciale d'enquête chargée d'étudier les faits et de rédiger un rapport à leur sujet. C'est une sorte de préliminaire tendant à prévenir le débat, mais ne devant avoir qu'un effet bien anodin, car il faut avant tout une convention spéciale, c'est-à-dire un accord des parties en litige pour constituer la commission ; le rapport de celle-ci n'a nullement la valeur d'une sentence arbitrale, et laisse aux parties, comme le déclare formellement l'art. 14, leur liberté d'action. Nous verrons aussi, en étudiant le titre suivant, s'il n'y aurait pas lieu, tout en conservant les commissions d'enquête, de chercher un moyen plus efficace de les mettre en mouvement.

*
* *

L'organisation du système. — Le Titre IV est à remanier en entier. — Trois éléments à distinguer.

Avec le titre IV intitulé « de l'Arbitrage international », nous entrons enfin dans le vif du sujet à traiter : l'organisation d'un système de juridiction arbitrale.

Il est divisé en trois chapitres, dont le premier. « De la justice arbitrale », n'est autre chose qu'une définition de l'arbitrage international et un hommage rendu à ce mode de régler les litiges qui n'ont pu être résolus par la voie diplomatique. Il se termine par une disposition qu'il est utile de retenir : c'est la réserve d'accords nouveaux à intervenir pour rendre l'arbitrage obligatoire. A tous les points de vue il importe donc de conserver le texte de ce chapitre Ier dans la convention additionnelle.

Il n'en sera pas de même du chapitre II qui traite de la Cour permanente d'arbitrage, et qui doit être entièrement remanié pour établir le système complet d'organisation qui nous est demandé.

Rappelons que par le premier article de ce chapitre (art. 20 de la Convention), les parties s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage. ce qui implique un acte additionnel et postérieur. quoique le texte déclare avec une contradiction quelque peu naïve, que ce sera pour faciliter le recours « immédiat » à l'arbitrage. La contradiction est rendue plus manifeste encore par cette disposition de l'article 28 qui confie au Conseil administratif le soin de notifier aux puissances la constitution de la Cour et de pourvoir à son installation.

C'est donc cette Cour permanente qu'il s'agit d'organiser. On se rappelle que nos principales critiques ont porté sur ce point ; aussi devons-nous nous efforcer, avec la méthode la plus rigoureuse, de trouver une organisation rationnelle, pour rendre à la fois plus efficace et plus pratique le recours à la nouvelle juridiction.

L'organisation d'une Cour de justice comprend trois éléments principaux qu'il faut examiner séparément et successivement ; ce sont, en premier lieu, sa composition, puis ses attributions et enfin son fonctionnement.

Nous essaierons de conserver le plus possible des

règles de détail établies par la Convention, en tant qu'elles peuvent se concilier avec les bases essentielles de notre projet d'organisation.

PREMIER ÉLÉMENT : *Composition de la Cour.*

Quels sont les membres qui devront la composer? C'est le point le plus obscur dans le texte de la Convention et il importe de le fixer avec une parfaite précision.

On doit admettre tout d'abord les vingt-six souverains ou chefs d'Etat comme étant les auteurs de la Convention, et le silence étonnant gardé par celle-ci laisse planer un doute inquiétant sur leur droit. En les inscrivant au premier rang, ce n'est pas seulement un acte de justice que nous faisons, mais aussi un hommage que nous rendons à leur noble initiative.

Toutefois, la présence effective de ces hauts personnages aux séances de la Cour serait souvent difficile à obtenir, et pour y remédier, on doit leur reconnaître le droit de s'y faire représenter par des plénipotentiaires investis de leurs pouvoirs, ainsi qu'il a été fait déjà pour la signature même de la Convention.

La Convention institue un conseil administratif que nous avons l'intention de conserver, comme on le verra tout à l'heure, et l'on se demande s'il ne convient pas d'inscrire ses membres parmi ceux de la Cour permanente. Les membres de ce conseil sont de hauts fonctionnaires ; ce sont les représentants diplomatiques (ambassadeurs ou consuls) accrédités à La Haye, des puissances signataires, ayant à leur tête, comme président, le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas. Ils peuvent donc être ajoutés aux vingt-six plénipotentiaires désignés plus haut et qui devraient être choisis, pour éviter de doubles emplois, en dehors des représentants diplomatiques.

On aurait ainsi un total de cinquantre-trois membres qui composeraient la Cour permanente.

Il y a encore une autre raison pour admettre les membres du Conseil administratif ; c'est que ce Conseil, comme sa dénomination même l'indique, a la plus grande analogie avec les conseils d'administration des sociétés anonymes lesquels doivent être nécessairement choisis parmi les membres de la société, et même habituellement sont tenus de posséder un certain nombre d'actions pour garantir les actes de leur gestion.

La Cour, ainsi composée, procède à l'élection de son président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire général et d'un secrétaire.

Deuxième élément : *Ses Attributions. — Sa Compétence.*

Si l'on recherche, dans le texte de la Convention de La Haye, quel est le rôle de la Cour permanente, quels sont les pouvoirs qui lui sont attribués, comment et dans quelles circonstances elle est appelée à agir, on ne trouve absolument rien. Elle n'intervient même pas dans la nomination des arbitres, qui appartient à chacune des puissances individuellement. La liste des arbitres n'est pas soumise à sa ratification. Elle est simplement notifiée par les soins du Bureau international, et cette notification est adressée, non à la Cour elle-même qu'on ne voit à aucun moment apparaître à l'état de corps constitué, mais aux puissances signataires toujours prises individuellement (art. 23).

Quels sont donc les pouvoirs qu'il conviendrait d'attribuer à la Cour permanente ?

A ce sujet s'élève une question capitale, c'est celle de la compétence de la Cour permanente. Doit-elle être appelée, au moins en certains cas, à statuer elle-même comme tribunal arbitral ou, restant au

second plan, doit-elle laisser aux puissances en litige le soin de désigner, par des traités particuliers, les arbitres chargés de statuer sur leurs différends.

Nous croyons qu'il importe de maintenir à la Cour un rôle supérieur, en lui prescrivant d'intervenir dans certains litiges exceptionnels où « sont en jeu « les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur « d'une des parties, ou encore les intérêts d'une « tierce puissance ». Ces sortes de litiges ont paru en effet trop importants pour être laissés à la discrétions de simples arbitres, et dans la plupart des traités particuliers qui sont intervenus jusqu'ici, notamment, entre la France, l'Espagne, l'Italie et l'Angleterre, ils ont été formellement exclus de l'arbitrage, d'où il suit qu'en pareil cas le conflit ne peut se dénouer que par les armes. C'est la porte laissée toute grande ouverte à la guerre dans une convention qui a pour but de la supprimer. La convention sera trop souvent éludée par une puissance ambitieuse qui pourra toujours invoquer ses intérêts vitaux, son indépendance et son honneur.

Un éminent jurisconsulte, M. Mérignhac, ne paraît pas éloigné de supprimer ces litiges exceptionnels ; car au Congrès de Nîmes (*), dans la formule qu'il propose pour la rédaction des traités particuliers d'arbitrage, il englobe « tous les différends déjà existants ou qui viendraient à se produire dans l'avenir entre les parties contractantes ». Il se résignerait cependant à subir deux exceptions :

La première, celle qui mettrait en cause l'indépendance des nations, est admise à titre transitoire, pour céder aux préjugés actuels et en attendant un retour de l'opinion publique mieux éclairée. Il ne fait d'ailleurs cette concession que sous la condition de déclarer obligatoire le recours à la médiation.

La seconde exception vise l'intérêt des tierces puis-

(*) Voir le compte rendu des séances, p. 107.

sances ; mais il reconnaît lui-même formellement que cette exception en bonne logique serait inutile à exprimer, puisqu'elle est imposée par le droit commun. En effet, dans tout contrat, les parties ne peuvent avoir en vue que leur intérêt personnel ; elles ne sauraient nuire aux droits des tiers, et toute stipulation en ce sens serait frappée de nullité radicale.

Il est à noter que, dans son désir d'étendre la portée des traités d'arbitrage et en adoptant la formule générale qui vise tous les différends, il supprime la restriction appliquée par les traités actuels aux questions « d'ordre juridique ». Mais ici naît une difficulté : Entend-il soumettre à l'arbitrage les différends d'ordre politique ? (et il qualifie ainsi ceux qui intéressent « l'honneur et la dignité d'un pays, son existence, son intégrité et son indépendance ». Sa doctrine sur ce point, qu'il nous soit permis de le dire, semble quelque peu obscure, sinon même contradictoire,

D'une part, en effet, dans son projet de formule, il ne vise pas la question politique en général, mais seulement l'indépendance et encore avec la réserve que nous venons d'indiquer. D'autre part, il affirme que toute clause d'un compromis portant sur les intérêts vitaux d'un pays, tels qu'il vient de les énumérer, serait frappée d'une nullité absolue, parce qu'un Etat, pas plus qu'un particulier, ne saurait renoncer à ces droits primordiaux qui constituent son essence ; c'est ainsi qu'un particulier ne saurait valablement souscrire à une convention qui porterait atteinte à sa liberté individuelle.

L'analogie est-elle exacte ? Il est permis d'en douter. Un Etat n'est-il pas le premier juge de ce qui intérésse sa dignité, son honneur ou son indépendance, et commettrait-il, comme on le prétend, un acte digne du mépris universel en soumettant à l'arbitrage de telles questions ? Ce serait rendre la guerre obligatoire en certains cas, et c'est précisément ce qu'il cherche comme nous à éviter.

Le procédé que nous proposons a l'avantage de couper court à toutes ces distinctions, à toutes ces difficultés. Si le litige porte sur des questions paraissant d'un intérêt vital, c'est la Cour permanente qui en connaîtra après avoir constaté sa compétence.

Ainsi disparaîtra l'une des principales lacunes que nous avons signalées.

On conçoit jusqu'à un certain point qu'il peut être dangereux de confier à deux ou trois hommes qualifiés d'arbitres le droit absolu de trancher des différends où sont engagés des intérêts si considérables ; mais le danger disparaît si la Cour tout entière est appelée à délibérer et à statuer ; sa décision aurait d'ailleurs une telle autorité morale qu'elle s'imposerait aux parties en litige, alors même qu'elles auraient le droit de s'y soustraire.

Mais, dira-t-on, comment distinguer ces litiges exceptionnels d'avec les autres et qui sera juge de la compétence de la Cour ? Ce sera la Cour elle-même, à laquelle la question sera soumise et qui décidera souverainement si le litige doit être soumis à son arbitrage ou à l'arbitrage ordinaire.

D'un autre côté et en dehors de cette compétence spéciale qui sera sans doute assez rarement invoquée, elle ne devra pas rester indifférente aux traités particuliers d'arbitrage à intervenir entre les puissances, avant ou après litige ; elle se fera un devoir de favoriser et au besoin de provoquer ces traités, d'aider à leur exécution pacifique et à leur développement.

C'est ici qu'interviendra utilement son Conseil administratif, avec les pouvoirs étendus dont il a été investi par la Convention et qu'il importera de maintenir.

TROISIÈME ÉLÉMENT : *Son Fonctionnement.*

La Cour permanente devra, avant tout, se constituer dans une première séance où elle procédera à l'élection de son bureau.

Elle se réunira ensuite chaque année en assemblée générale, et elle aura au besoin des sessions extraordinaires sur la convocation de son Conseil administratif.

Dans l'assemblée générale annuelle la Cour entendra le rapport du Conseil administratif sur les faits de l'exercice écoulé, sur les litiges terminés par la conciliation ou l'arbitrage, sur ceux encore en cours, sur les mesures à prendre pour hâter leur solution ; elle recherchera s'il n'y aurait pas des améliorations à apporter à l'institution et à ses divers services, poursuivant sans relâche le but à atteindre, qui est le maintien de la paix dans le monde. Elle statuera sur toutes les propositions qui lui seront faites et prendra toutes délibérations qu'elle jugera utiles pour atteindre ce but.

Quelle sera la durée du mandat des membres de la Cour? La Convention de La Haye la fixe à six années (art. 23), mais cette fixation a eu le double tort, d'une part, de précéder l'organisation encore inconnue de la Cour ; d'autre part, de ne pas se préoccuper du mode d'élection des nouveaux membres ; elle peut donc être considérée comme tout à fait négligeable. D'ailleurs, doit-on limiter à une durée quelconque l'exercice de ces fonctions, et n'est-il pas plus rationnel de les déclarer inamovibles, comme celle des magistrats de nos Cours et tribunaux civils ? Il y aurait ici une raison de plus de le faire, c'est que la fonction se rattache au caractère officiel des membres de la Cour qui sont, ou les plénipotentiaires des chefs d'Etat, ou leurs représentants diplomatiques. Il y aurait à prévoir seulement les cas de démission, de déplacement, de décès. On pourrait charger le Conseil administratif de désigner les nouveaux membres, sauf à soumettre leur nomination à la ratification de la Cour dans la prochaine assemblée générale.

Il resterait à déterminer le nombre des membres nécessaires pour la validité des délibérations de la

Cour ; on pourrait exiger la présence des deux tiers des membres et le vote aurait lieu à la majorité des voix.

Le Comité administratif a été pourvu par la Convention de pouvoirs suffisants pour lui assurer un fonctionnement utile ; c'est un rouage essentiel de l'organisation arbitrale ; nous l'avons comparé aux Conseils d'administration des sociétés anonymes et ses pouvoirs semblent même plus étendus. C'est ainsi qu'il a été chargé d'établir et d'organiser un Bureau international devant demeurer sous sa direction et sous son contrôle.

Ce bureau n'est autre chose qu'un greffe, comme le dit expressément la Convention, ayant la garde des archives et la gestion des affaires courantes. Ses employés sont nommés par le Conseil administratif qui a toute autorité sur eux et c'est le Conseil seul qui décide de toutes les questions administratives touchant le fonctionnement de la Cour (art. 22 et 28).

Les décisions du Conseil sont valables à la majorité des membres présents qui doivent être au nombre de cinq au moins.

*
* *

La Juridiction arbitrale doit-elle être obligatoire ? — Simple autorité morale. — Pouvoir concédé à cinq membres de la Cour.

Nous allons aborder un dernier point, mais capital, parce qu'il intéresse au plus haut degré le fonctionnement même de la Cour.

L'arbitrage international est une juridiction purement volontaire et facultative, en telle sorte que les puissances en litige ont la liberté de n'y pas recourir et même de le refuser s'il leur est offert. Est-ce à dire qu'il faille en faire une juridiction véritable, c'est-à-dire obligatoire comme la juridiction civile ? Mais

alors il faudra créer des moyens de contrainte, organiser une armée internationale, chargée de mettre à la raison les récalcitrants, c'est-à-dire faire la guerre pour éviter la guerre? Il s'est trouvé des hommes épris d'une logique apparente pour préconiser cette opinion ; à la Conférence de La Haye, la question a même été très sérieusement discutée et il paraît que c'est l'Allemagne qui, par une opposition irréductible, l'a fait résoudre par la négative.

On ne saurait cependant se résigner à demeurer dans l'impuissance. Il nous semble qu'on pourrait se rallier à un moyen terme, ce serait en consacrant le principe de l'obligation, de décider qu'elle n'aura pas une valeur coercitive, mais simplement morale ; et, à notre avis, cette autorité morale, émanant d'une si haute origine, serait accueillie dans le monde entier avec une grande déférence et les puissances en litige n'oseraient probablement pas faire une résistance qui tout au moins les condamnerait à un isolement mérité.

Mais ici naît une difficulté. Pour que la Cour soit appelée à rendre cette décision, moralement obligatoire, il faut qu'elle soit saisie du litige, et s'il n'y a pas ici un demandeur, comme dans la juridiction civile, qui la mette en mouvement, elle sera frappée d'inertie. D'après le texte de la Convention, il y a bien de la part des autres puissances l'offre des bons offices et de la médiation, le devoir de rappeler aux puissances en litige que la Cour est à leur disposition ; mais si elles s'abstiennent, par négligence ou indifférence, ou si encore leur appel n'est pas entendu, il n'y aura rien à faire, et la grande œuvre de La Haye ne paraîtra plus qu'une généreuse illusion.

Il n'est pourtant pas impossible de parer à ce danger et voici le procédé auquel nous conseillerions de recourir : par la Convention nouvelle il suffirait que cinq membres de la Cour se missent d'accord pour la saisir du litige. Ils feraient d'abord appel à la mé-

diation amicale près des puissances en conflit, et leur offriraient au besoin les services de la Cour en remplissant le devoir inscrit dans l'art. 28 de la Convention, et, en cas d'échec, ils saisiraient la Cour. On est en droit d'espérer que ce procédé d'initiative porterait ses fruits et qu'il se trouvera toujours facilement cinq membres assez pénétrés de leur devoir et assez animés de sentiments pacifiques, pour entreprendre la tâche honorable d'éviter une guerre.

La Cour s'empresserait sans nul doute de répondre à l'appel qui lui serait ainsi fait et voici,à notre avis, de quelle manière elle devrait procéder: elle nommerait parmi ses membres une commission chargée de réunir tous les éléments du débat, de provoquer des explications de la part des parties en conflit, de leur demander des mémoires exposant leurs griefs, offrant même de les entendre en leurs explications, séparément ou contradictoirement.

Si la Cour ne parvenait pas à vaincre la résistance obstinée des adversaires, en les décidant à se soumettre à l'arbitrage, elle passerait outre; et alors à défaut de sentence arbitrale qu'elle n'aurait pas le pouvoir de rendre, elle émettrait un avis motivé qui serait notifié aux intéressés et devrait recevoir la plus grande publicité.

L'opinion publique ainsi authentiquement informée approuverait certainement l'avis de la Cour en lui donnant une autorité pour ainsi dire irrésistible; car l'Etat qui s'obstinerait dans sa volonté de faire la guerre, risquerait d'encourir le mépris du monde et d'être mis au ban des nations.

*
* *

Sanctions des sentences arbitrales. — Garanties conventionnelles et légales.

On a vu que les sentences arbitrales peuvent émaner, soit de la Cour elle-même, statuant sur les litiges réputés exceptionnels, soit d'arbitres désignés

par les puissances en conflit et constituant un tribunal arbitral.

En admettant avec nous que la juridiction arbitrale ne soit pas obligatoire, la Cour saisie d'office en vertu du pouvoir d'initiative que nous avons proposé, aurait à rendre, comme nous l'avons remarqué, non une sentence arbitrale proprement dite, mais un avis motivé ne jouissant que d'une simple autorité morale.

Mais lorsqu'une véritable sentence arbitrale a été rendue, n'existe-t-il pas des sanctions quelconques de nature à assurer l'exécution de la sentence?

Laissons de côté les sanctions morales. Nous appelons ainsi la réprobation qui s'élèverait parmi les nations civilisées contre celle qui refuserait de se soumettre à un arbitrage loyalement rendu. Elles ne répareraient pas le tort matériel causé à l'Etat dont le bon droit aurait été reconnu par l'arbitrage.

Il pourrait y avoir quelquefois, mais rarement, des sanctions pénales, car elles seraient nécessairement limitées aux cas prévus par la juridiction criminelle (et elle est muette entre Etats), ne s'occupant que de personnes privées.

Mais il reste les sanctions civiles, pouvant dériver de certaines stipulations contractuelles ou, à défaut des garanties légales, fournies par le droit commun.

Dans le contrat, c'est-à-dire dans le traité d'arbitrage, il peut avoir été établi un gage, une hypothèque, ou, comme il arrive quelquefois, une affectation spéciale de recettes ou revenus ; aucun obstacle ne s'oppose à la réalisation de ces garanties.

Dans le silence du contrat, si la sentence a prononcé une condamnation pécuniaire, rien ne s'oppose à ce que l'Etat qui l'a obtenue, fasse une saisie-arrêt sur les créances de l'Etat condamné. Aurait-il le même droit sur les créances privées appartenant à des citoyens et qui seraient situées, c'est-à-dire exigibles et payables, sur son propre territoire?

Cette question a été soulevée au Congrès de Nîmes, et le rapporteur s'est prononcé pour l'affirmative, sauf, bien entendu, au particulier poursuivi à exercer un recours en garantie contre son Etat. Mais M. Emile Arnaud a combattu cette solution, en faisant remarquer combien elle serait contraire à toute notion de justice ; un particulier ne saurait être condamné à payer pour sa nation ; c'est l'Etat qui est débiteur, et non lui ; dans cette contrainte exercée contre lui il y aurait un acte de violence et de spoliation.

D'ailleurs les conclusions adoptées par le Congrès ne résolvent pas la question dans le sens proposé par le rapporteur, car la proposition votée est ainsi formulée : « l'Etat nanti de la sentence rendue exécutoire pourra saisir, arrêter sur son propre territoire, soit en tout autre pays signataire de la Convention, toutes créances publiques ou privées de l'Etat contre lequel la sentence aura été rendue ». Ce double qualificatif, créance publique ou privée, ne s'applique formellement qu'à l'Etat débiteur, et non aux particuliers ; et par une singulière inadvertance le rapporteur lui-même qui a proposé ces conclusions en a dans sa réponse même à M. Arnaud, accentué la signification en déclarant que les sanctions civiles doivent atteindre l'Etat débiteur dans son domaine public ou dans son domaine privé : il oublie de frapper le simple particulier. (*)

Est-il permis d'espérer pour l'avenir la réduction simultanée des armements, qui serait le couronnement de l'œuvre pacifiste ?

C'est un vœu qui vient encore d'être récemment émis par la Ligue internationale de la Paix et de la Liberté (**).

(*) Le rapporteur avait, dans son discours, exposé ses idées personnelles. Mais, dans ses conclusions il dut présenter le projet approuvé par la Commission, lequel était conforme à la doctrine soutenue par M. Emile Arnaud. — N. de l'Editeur.

(**) Dans une réunion tenue à Berne le 14 novembre 1904.

D'ailleurs le même vœu a été émis dans son Acte final par la Conférence internationale de La Haye dans les termes suivants : « que les gouvernements tenant compte de propositions faites dans la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre ».

Ce sont des souverains, ce sont de grands personnages politiques qui tiennent ce langage ; ils savent d'ordinaire distinguer les chimères des réalités ; et lorsqu'on les voit affirmer ainsi leur foi dans l'avenir, on ne saurait les accuser d'une illusion candide et généreuse.

De la Procédure Arbitrale

(TEXTE MAINTENU).

Dans ce chapitre sont formulées, d'une façon très complète et quelque peu minutieuse, les règles précises sur la procédure arbitrale, sur la signature d'un compromis initial, sur la nomination d'arbitres et sur-arbitres, sur le siège du tribunal arbitral, sur les conseils et avocats, sur l'instruction et les débats, sur la sentence arbitrale.

Toutes ces règles peuvent être maintenues, et le chapitre entier de la Convention du 29 juillet 1899 *pour le règlement pacifique des conflits internationaux* peut être conservé.

Dispositions générales

(MAINTENUES).

La Convention se termine par diverses dispositions qui ont trait à sa ratification, à l'adhésion ultérieure des puissances représentées et non représentées à la Conférence, enfin à la dénonciation qui en serait faite à l'une des parties.

Conventions et déclarations annexées

L'Acte final rappelle, en les confirmant, deux conventions et trois déclarations complétant l'œuvre de

la Conférence et annexées à la Convention principale.

L'une des conventions concerne les lois et coutumes de la guerre sur terre, et l'autre a pour but l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864.

Les trois déclarations concernent l'interdiction de certains modes d'emploi des projectiles qui les rendent plus meurtriers.

Toutes ces dispositions qui ont pour but de diminuer, dans la mesure du possible, les cruautés de la guerre doivent, bien entendu, être maintenues sans changement.

DEUXIÈME PARTIE

Convention additionnelle à conclure.

Cette question est beaucoup plus simple que la première, car elle ne concerne plus que la forme et non le fond du sujet. Le Bureau de Berne demande en effet quelles sont les conventions internationales à conclure pour que le système soit applicable à l'ensemble des nations (*) ; or, la nature de ces conventions, nous la connaissons, puisque précisément elle vient de faire l'objet de l'étude qui précède ; il ne s'agit donc plus que de déterminer le mode suivant lequel elles seront formulées.

Il y a un nouvel acte à passer, qui sera signé, comme le premier, par les plénipotentiaires des vingt-six puissances qui ont concouru à la Convention. (**) Ils ont plein pouvoir, comme leur qualité même l'indique, pour rédiger et arrêter la Convention additionnelle. Ce pouvoir résulte non seulement du mandat qui leur a été conféré, mais de l'esprit même de la Convention, qui n'entendait pas s'en tenir strictement au présent, mais embrassait aussi l'avenir pour les améliorations que les puissances prévoyaient et désiraient. Le texte même de la Convention, à plusieurs reprises, témoigne de la volonté des puissances d'obéir sans réserve « aux principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien être des peuples » ; ainsi s'exprime le préambule de la Convention.

(*) Voir le texte de la question.

(**) Une nouvelle Conférence intergouvernementale étant convoquée, c'est à elle, bien entendu, qu'il appartiendrait de conclure les conventions additionnelles proposées par l'auteur et aux plénipotentiaires qui la composeront, de les signer. — N. de l'Editeur.

Par l'art. 19, les puissances se réservent de « conclure des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ». Enfin, dans l'acte final, la Conférence émet le vœu « que les gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre ».

Une fois l'acte signé, il s'agira de le mettre à exécution.

La Cour tout entière, c'est-à-dire composée de plénipotentiaires et de représentants diplomatiques, ainsi que du ministre des Pays-Bas, sera convoquée en assemblée générale à La Haye, pour se constituer et procéder à l'élection de son bureau.

Dans cette première assemblée, elle délibérera et statuera sur les moyens les plus pratiques d'appliquer le système à l'ensemble des nations. Ainsi elle pourrait décider d'adresser un appel aux autres puissances en leur remettant un exemplaire de la Convention primitive et de la Convention additionnelle pour solliciter leur adhésion.

Etant ainsi constituée, la Cour pourrait d'ailleurs délibérer sur toutes les autres questions qui auraient été mises à son ordre du jour.

Il ne nous reste plus, pour résumer et terminer ce long travail, qu'à proposer le texte même de la nouvelle Convention additionnelle.

Texte de la Convention additionnelle.

Les soussignés, plénipotentiaires des souverains et chefs d'Etats fondateurs de la Cour permanente d'arbitrage international, instituée à La Haye le 29 juillet 1899, par une Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ;

Pénétrés des sentiments qui animaient leurs mandants et qui sont exprimés dans le préambule de la Convention, « animés comme eux de la ferme volonté « de maintenir la paix générale, reconnaissant la « solidarité qui unit les membres de la Société des « nations civilisées, voulant étendre l'empire du « droit et fortifier le sentiment de la justice interna- « tionale »,

Ont résolu, conformément aux vœux exprimés fréquemment par les plus hautes autorités, de compléter l'œuvre primordiale par une Convention additionnelle qui remédie aux lacunes signalées et facilite l'usage de la juridiction nouvelle, de telle sorte qu'aucun conflit si grave qu'il soit, ne puisse lui échapper.

En conséquence, ils ont arrêté les dispositions suivantes en suivant l'ordre adopté par la Convention primitive. (*)

Titre Ier (art. 1er). — *Du maintien de la paix générale.*

Cet article doit être maintenu sans changement ; il n'y a donc qu'à renvoyer au texte même de la Convention, qu'il serait inutile de reproduire ici.

Titre II (art. 3 à 8). — *Des bons offices et de la médiation.*

Il n'y a non plus aucune modification à apporter à ces articles.

Titre III (art. 9 à 14. — Même observation.

Titre IV. — *De l'arbitrage international.*

Chapitre Ier (art. 15 à 19). — *De la justice arbitrale.*

Ce chapitre doit être également conservé, d'autant plus qu'il contient (art. 19) pour les puissances signataires la réserve importante de conclure des accords

---

(*) Voir aux annexes de la brochure : *Deuxième Conférence de La Haye. Opinions*, etc , éditée par l'Institut International de la Paix. les résolutions votées dans ce sens par le XVe Congrès universel de la Paix. – N. de l'E.

nouveaux « en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas possibles ».

Chapitre II (art. 20 à 29). — *De la Cour permanente*.

Ce chapitre est à remanier en entier, car il doit établir l'organisation complète de la juridiction arbitrale. Nous proposons les dispositions suivantes :

Art. 20. — La Cour se compose :

1° Des souverains et chefs d'Etat, auteurs de la Convention primitive, avec faculté pour chacun d'eux de se faire représenter par un plénipotentiaire aux séances de la Cour ;

2° Des représentants diplomatiques de ces Etats résidant à La Haye, accrédités près du Gouvernement des Pays-Bas ;

3° Du Ministre des Affaires étrangères de ce gouvernement.

Art. 21.— La Cour ainsi composée se réunit dans une première assemblée générale pour procéder à l'élection de son président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire général, et d'un secrétaire. Elle se déclare constituée.

Art. 22. — La Cour est compétente pour statuer comme tribunal arbitral sur certains litiges exceptionnels où sont en jeu les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur d'une des parties, ou encore les intérêts d'une troisième puissance.

La Cour elle-même appréciera le caractère de ces litiges et décidera souverainement s'ils doivent être soumis à son arbitrage ou renvoyés à l'arbitrage ordinaire.

Art. 24.— En dehors de cette compétence spéciale, tous les litiges seront soumis à des arbitres, désignés comme on le dira plus loin, et la Cour aidera de tout son pouvoir à la conclusion des traités particuliers d'arbitrage, à leur exécution pacifique et à leur développement.

Art. 25. — Les membres de la Cour sont inamo-

vibles. En cas de démission, décès ou déplacement d'un ou de plusieurs membres, leurs successeurs sont provisoirement désignés par le Conseil administratif, et les noms seront soumis à la ratification de la première assemblée générale.

Art. 26.— La présence des deux tiers des membres de la Cour est nécessaire pour la validité de ses délibérations. Le vote a lieu à la majorité des voix des membres présents.

Art. 27. — Un comité administratif composé des représentants diplomatiques des puissances signataires accrédités à La Haye, et du Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, qui les présidera, sera chargé de tout ce qui touche à l'administration et au fonctionnement de la Cour.

Il organisera un bureau international devant servir de greffe à la Cour, et qui sera placé sous sa direction et son contrôle. Il aura tout pouvoir pour la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires ou employés du bureau ; il fixera leurs traitements et salaires.

Le Comité délibère valablement avec la présence de cinq de ses membres ; les délibérations sont prises à la majorité des voix.

Il adresse chaque année à l'assemblée générale de la Cour un rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses.

Ces dépenses sont exclusivement supportées par les Etats qui font partie de la Cour dans la proportion établie par le bureau international de l'Union postale universelle.

Art. 28. — Pour le cas où les parties en litige, par indifférence ou mauvais vouloir, s'abstiendraient de recourir à la juridiction arbitrale, un pouvoir d'initiative est concédé à cinq membres de la Cour s'unissant pour la saisir des conflits. La Cour nommerait alors parmi ses membres une Commission

chargée de réunir les éléments du débat et de provoquer des explications de la part des parties en litige, en offrant de les entendre contradictoirement ou séparément. Si celles-ci persistaient dans leur abstention ou leur refus, la Cour passerait outre et émettrait un avis motivé qui leur serait notifié et qui serait rendu public.

Art. 29. — Chacun des membres de la Cour désignera trois personnes d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres. Ces personnes seront inscrites sur une liste qui sera notifiée à tous les membres de la Cour.

C'est sur cette liste générale que doit être fait le choix des arbitres devant former le tribunal compétent pour statuer sur les différends.

Chapitre III (art. 30 à 57). — *De la procédure arbitrale.*

Toutes les dispositions de ce chapitre, étant purement réglementaires, peuvent être maintenues sans modifications.

Dispositions générales (art. 58 à 61).

Il n'y a non plus aucun changement à faire à ces dispositions, sauf pourtant à les concilier s'il y a lieu avec les explications données précédemment.



Formule proposée pour les traités d'arbitrage permanent.

Pour achever de donner à cette étude toute l'utilité pratique qu'elle doit avoir, nous avons rédigé la formule suivante pour être employée dans les traités d'arbitrage international permanent qui interviendront à l'avenir.

Nous nous sommes inspirés, d'une part, du texte

des traités signés entre la France, l'Angleterre, l'Espagne et l'Italie ; d'autre part, de la formule rédigée par M. Mérignhac, qu'il appelle la formule idéale, et dont il a proposé l'adoption au Congrès de Nîmes, pour la faire figurer à l'ordre du jour du prochain Congrès international des sociétés de la paix.

Nous ignorons si cette adoption a eu lieu ; mais ce qui importe, c'est l'opinion de la IIe Conférence. Nous aussi, nous nous proposons de lui soumettre notre formule, de manière qu'elle puisse prononcer entre les deux en pleine connaissance de cause.

Pour faciliter la comparaison, nous reproduisons d'abord le texte des quatre traités conclus en termes identiques entre la France, l'Angleterre, l'Espagne et l'Italie, puis, la formule idéale de M. Mérignhac ; nous donnerons ensuite la nôtre après avoir noté les principales modifications apportées par nous aux documents antérieurs et en donnant la raison de ces modifications.

Texte des traités conclus entre la France, l'Angleterre, l'Espagne et l'Italie :

« Le gouvernement de la République Française et
« les gouvernements (Anglais, Italien, Espagnol),
« signataires de la Convention pour le règlement
« pacifique des conflits internationaux conclue à
« La Haye le 29 juillet 1899,

« Considérant que par l'art. 19 de cette Conven-
« tion, les Hautes parties contractantes se sont ré-
« servé de conclure des accords en vue du recours
« à l'arbitrage, dans tous les cas qu'elles jugent
« possible de lui soumettre,

« Ont autorisé les soussignés à arrêter les disposi-
« tions suivantes :

« Art. 1er. — Les différends d'ordre juridique ou
« relatifs à l'interprétation des traités existant entre

« les deux parties contractantes, qui viendraient à se « produire entre elles et qui n'auraient pas pu être « réglées par la voie diplomatique seront soumis à « la Cour permanente d'arbitrage établie par la Con- « vention du 29 juillet 1899 à La Haye, à la condi- « tion toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les inté- « rêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des « deux Etats contractants, et qu'ils ne touchent pas « aux intérêts de tierces puissances.

« Art. 3. — Dans chaque cas particulier, les « Hautes parties contractantes, avant de s'adresser « à la Cour permanente d'arbitrage, signeront un « compromis spécial déterminant nettement l'objet « du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les « délais à observer en ce qui concerne la constitution « du tribunal arbitral et la procédure.

« Art. 3. — Le présent arrangement est conclu « pour une durée de cinq années à partir du jour de « la signature ».

Nous adressons deux critiques à ce texte, l'une portant sur le fond et l'autre sur la forme.

En premier lieu, l'article premier est trop restrictif en excluant de l'arbitrage ces litiges que nous avons qualifiés d'exceptionnels et qui n'auraient plus d'autre solution possible que par la guerre, litiges que nous proposons de soumettre à la Cour elle-même, régulièrement constituée et statuant comme tribunal arbitral.

D'autre part, le même article déclare soumettre les litiges qu'il retient à la Cour permanente, qui n'existe pas comme nous l'avons démontré, et cela est si vrai que l'art. 2 exige qu'avant de s'adresser à la Cour permanente, les parties signent un compromis organisant un tribunal d'arbitres. A quoi bon, dès lors, le renvoi à la Cour, renvoi d'ailleurs inefficace et illusoire, puisque la Cour n'existe pas?

La rédaction de ces textes est donc tout à fait vicieuse et devrait être rectifiée.

Formule idéale proposée par M. Mérignhac.

Les gouvernements signataires de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux conclue à La Haye le 29 juillet 1899 :

« Considérant que par l'art. 19 de cette Convention, les Hautes parties contractantes se sont réservé de conclure des accords en vue du recours à à l'arbitrage dans tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ;

« Désirant conclure à cet effet un traité d'arbitrage permanent, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

« Lesquels sont convenus des dispositions suivantes :

« ART. 1er. — Tous les différends déjà existants ou qui viendront à se produire dans l'avenir entre les parties contractantes, à l'exception de ceux mettant en cause l'indépendance de ces dernières, ou touchant aux intérêts de tierces puissances, seront soumis à un tribunal pris dans la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899, suivant le mode arrêté par cette Convention.

« ART. 2. — Dans chaque cas particulier les Hautes parties contractantes signeront un compromis spécial, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue du pouvoir des arbitres et la façon dont sera constitué, en cas d'appel de la sentence primitive, le tribunal supérieur toujours pris dans la Cour arbitrale de La Haye. La procédure suivie sera celle établie par la Convention précitée de La Haye pour le réglement pacifique des conflits internationaux.

« ART 3. — La présente Convention est conclue pour un délai de années. Elle sera renouvelée de plein droit pour de nouvelles périodes d'égale durée si elle n'est point dénoncée avant l'expiration

« soit de la période primitive, soit de la période « ultérieure.»

L'article 1er quoique plus général que les textes des traités actuels, contient encore une exception qu'on doit éliminer, puisque, si l'on admet nos idées, les litiges touchant à l'indépendance des nations seront déférés à la Cour permanente statuant comme tribunal arbitral, et que, d'autre part, ceux qui touchent à l'intérêt de tierces puissances ne peuvent, comme nous l'avons dit, être tranchés en dehors de celles-ci.

C'est la seule critique que nous ayons à adresser à cette formule et elle va nous permettre de la rendre réellement idéale, c'est-à-dire aussi parfaite que possible, en nous servant des termes suivants :

Notre Formule

Art. 1er. — Tous les différends déjà existants ou qui viendront à se produire dans l'avenir entre les parties contractantes, seront soumis à des arbitres choisis par elle dans la liste générale composée par la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899 (ajouter s'il y a lieu : et complétée par la convention du) suivant le mode arrêté par cette Convention.

Art, 2. — Toutefois les litiges réputés exceptionnels, c'est-à-dire paraissant mettre en cause les intérêts vitaux,l'indépendance ou l'honneur des deux Etats contractants, seront déférés à la Cour permanente réunie en assemblée générale et statuant comme tribunal arbitral.

Ce renvoi devra être demandé par les deux parties ou l'une d'elles, dans le compromis qu'elles auront à signer pour déterminer l'objet du litige.

La Cour pourra encore être saisie de l'affaire, soit par son comité administratif, soit par cinq des membres de la Cour usant du droit d'initiative qui leur a été concédé par la Convention complémentaire.

Si la Cour n'admet pas sa compétence et déclare que le litige doit rester soumis à un tribunal arbitral ordinaire, il sera procédé à la constitution de ce tribunal dans les formes prescrites par la Convention.

Art. 3. — Dans chaque cas particulier, les Hautes parties contractantes signeront un compromis spécial déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et la façon dont sera constitué, en cas d'appel de la sentence principale, le tribunal supérieur toujours pris dans la Cour permanente de La Haye. La procédure suivie sera celle établie par la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Art. 4. — La présente Convention est conclue pour un délai de années. Elle sera renouvelée de plein droit pour de nouvelles périodes d'égale durée si elle n'est point dénoncée avant l'expiration soit de la période primitive, soit de la période ultérieure.

Nous souhaitons vivement que notre formule soit adoptée comme étant la plus générale, et répondant le mieux à la noble pensée qui a inspiré les Etats signataires de la Convention de La Haye, puisqu'elle permet de résoudre tous les conflits sans exception, de prévenir ainsi toutes les causes de guerre et de préparer, par un désarmement simultané, l'avènement de l'ère pacifique, qui sera le triomphe de l'humanité civilisée.

Table des Matières

DEUXIÈME PARTIE

PUBLICATIONS

DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE LA PAIX

016 : 172.4

Nº 1. Bibliographie de la Paix et de l'Arbitrage, par H. LA FONTAINE. Tome Ier : *Mouvement pacifique.*

Un fort volume in-8º, Prix..... **5 fr.**
Edition sur fiches, Prix.. ..... **20 fr.**

341.63 (09)

Nº 2. Histoire Sommaire de l'Arbitrage permanent par G. MOCH, en français et en esperanto.

Prix. .... **0 fr. 30**

0.58 (4-9)

Nos 3, 4 et 7 Annuaire de la Vie Internationale, par A. FRIED. (Années 1905-1906-1907).

Prix de chaque année... ... . **3 fr. 50**

341.1 « 1907 »

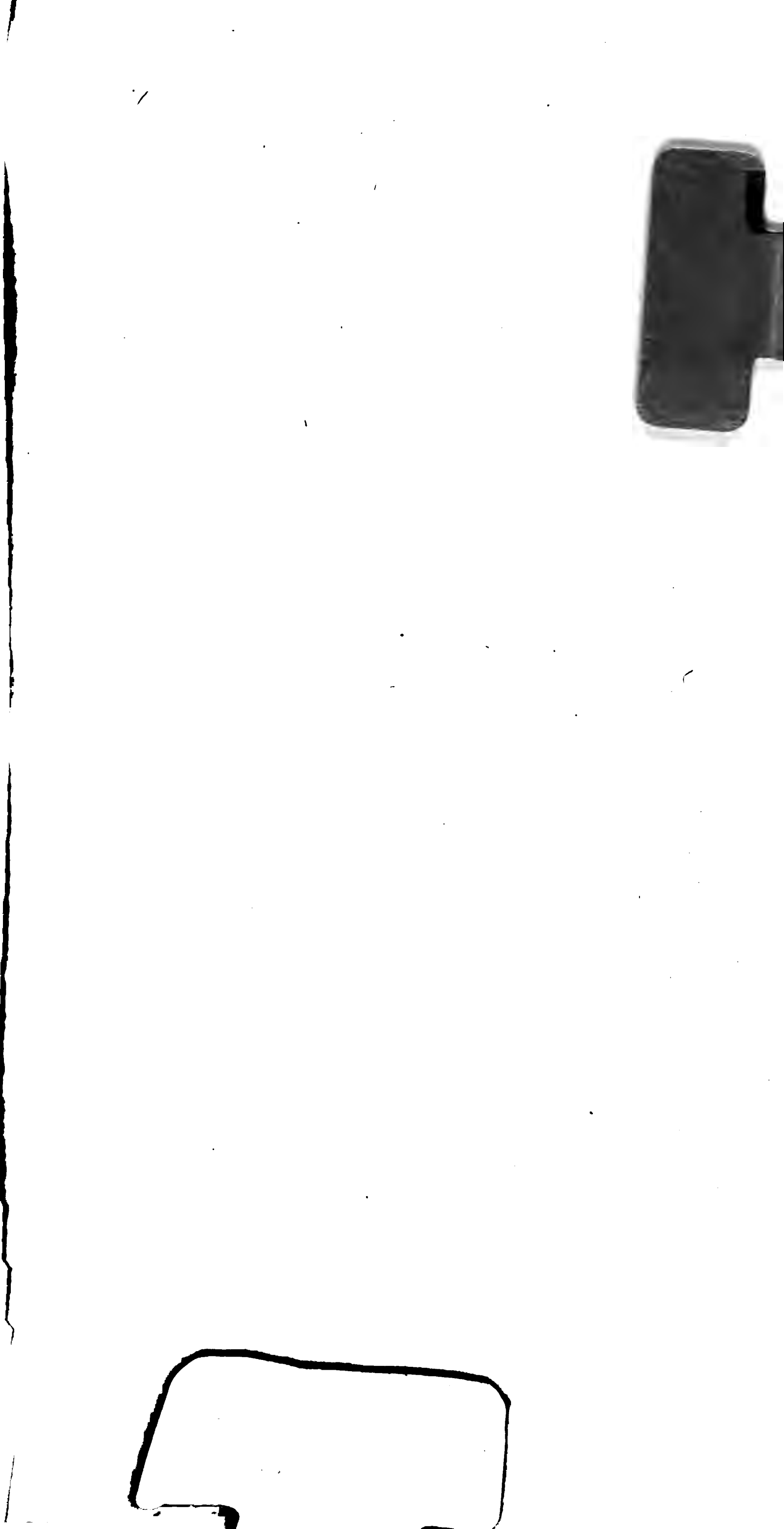
Nº 5. Deuxième Conférence de La Haye. Opinions, Projets, Propositions diverses.

Prix .... **1 fr. 25**

En préparation :

Histoire de l'Arbitrage Intercantonal en Suisse, par G. MASSON.

Imprimerie du *Petit Monégasque*. — Monte-Carlo



PUBLICATIONS

DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE LA PAIX

016 : 172.4

Nº 1. Bibliographie de la Paix et de l'Arbitrage, par H. La Fontaine. Tome Ier : *Mouvement pacifique.*

Un fort volume in-8º, Prix..... **5 fr.**
Edition sur fiches, Prix.. ..... **20 fr.**

341.63 (09)

Nº 2. Histoire Sommaire de l'Arbitrage permanent par G. Moch, en français et en esperanto.

Prix. .... **0 fr. 30**

0.58 (4-9)

Nos 3, 4 et 7 Annuaire de la Vie Internationale, par A. Fried. (Années 1905-1906-1907).

Prix de chaque année.. .. .. **3 fr. 50**

341.1 « 1907 »

Nº 5. Deuxième Conférence de La Haye. Opinions, Projets, Propositions diverses.

Prix .... **1 fr. 25**

En préparation :

Histoire de l'Arbitrage Intercantonal en Suisse par G. Masson.

Imprimerie du *Petit Monégasque*. — Monte-Carlo

L'organisation d'une juridiction arbitrale internationale, par A. Vavasseur, Mémoire primé en second par le Bureau international de Berne.

Le mémoire que vient de publier l'*Institut international de la Paix de Monaco* est tout à la fois une étude critique de la Convention de La Haye de 1899 et un projet de modification de cette Convention.

Il ne faut pas s'étonner que la rédaction adoptée il y a huit ans, soit, de l'avis de tous ceux qui, l'ont étudiée et qui se préoccupent de la solution des conflits internationaux, entachée d'imperfections et d'erreurs Ce n'était, ce ne pouvait être qu'un essai.

Personne, parmi les pacifistes les plus utopistes, ne s'y est trompé.

L'institution de La Haye obéit, on devait s'en douter, aux lois générales qui régissent tous les progrès de l'humanité. Il ne peut y avoir à s'étonner et à exploiter les imperfections que ces autres utopistes qui ne croient pas au progrès.

Plusieurs voies s'ouvrent devant la nouvelle Conférence : ou bien perfectionner lentement l'œuvre de la première ou doter ou essayer de doter immédiatement l'humanité de tous les organismes qui doivent assurer au monde, sinon une paix universelle et éternelle, du moins une paix de longue durée et permettre aux nations tout à la fois de résoudre pacifiquement leurs conflits et à chacune d'elle de poursuivre, dans l'ordre et dans le respect de la loi internationale, sa mission particulière.

La voie indiquée dans le mémoire de M. Vavasseur est la voie la plus naturelle et la plus simple. C'est par conséquent, en vertu de la loi du moindre effort, celle où s'engagera, suivant toute vraisemblance, la nouvelle Conférence de La Haye.

Les vœux des pacifistes ne seront pas entièrement satisfaits, mais un pas de plus sera fait dans le sens de leurs aspirations. Si la Conférence perfectionne son œuvre, si elle se déclare périodique ou émet un vœu en ce sens, si elle organise l'arbitrage de manière à épuiser toutes les ressources de ce procédé de résoudre les conflits internationaux, elle aura bien mérité de l'humanité, elle aura consacré un nouveau progrès et jeté dans les esprits le germe de progrès plus importants encore. L. P.

Prix : **0 fr. 75**.

S'adresser à l'Institut international de la Paix à Monaco (Principauté).

